

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sebagai salah satu negara yang termasuk ke dalam negara berkembang, tingkat kesejahteraan sosial di Indonesia masih tergolong rendah. Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik (BPS), angka kemiskinan Indonesia mengalami penurunan dari 9,57% pada tahun 2022 menjadi 9,36% pada tahun 2023. Meski demikian, penurunan angka kemiskinan tersebut tidak diimbangi dengan penurunan angka ketimpangan kemiskinan atau gini ratio. Data BPS menunjukkan bahwa *gini ratio* pada tahun 2023 meningkat menjadi 0,388 dari angka 0,381 pada tahun 2022¹. Peningkatan angka ketimpangan tersebut terjadi karena pertumbuhan ekonomi di masyarakat yang belum merata. Hal ini menunjukkan bahwa masalah kesejahteraan sosial masih menjadi pekerjaan rumah bagi negara Indonesia. Menurut Soeharto (dalam Gunawan, 2020: 163), “Kesejahteraan sosial dapat didefinisikan sebagai kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melakukan fungsi sosialnya”.

Kesejahteraan sosial merupakan dambaan bagi seluruh warga negara yang harus diwujudkan oleh pemerintah sebagaimana tujuan bangsa yang tertuang dalam UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945 yang

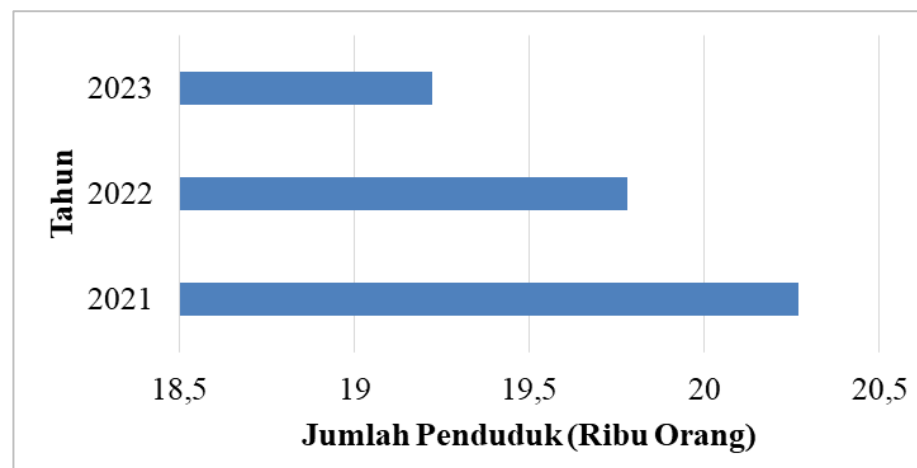
¹ Theodora, Agne dan Agustinus Yoga Primantoro. (2023). *Kemiskinan Menurun, tetapi Ketimpangan Meningkat*. Retrieved Oktober 19, 2023, from Kompas: <https://www.kompas.id/baca/ekonomi/2023/07/17/kemiskinan-menurun-tapi-ketimpangan-meningkat>

mengamanatkan bahwa “Negara harus melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”. Kewajiban negara dalam mewujudkan kesejahteraan sosial juga diatur dalam Pasal 27 ayat (2), yang berbunyi “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan” dan Pasal 34 ayat (1) yang isinya menyatakan bahwa “Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara”. Berdasarkan landasan hukum tersebut menunjukkan bahwa negara bertanggung jawab dalam pemenuhan kebutuhan hidup warga negaranya untuk mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pengadaan kesejahteraan sosial yang tidak maksimal dapat menimbulkan berbagai permasalahan kesejahteraan sosial, seperti munculnya fenomena pengemis, gelandangan, dan orang terlantar (PGOT). Kemunculan PGOT umumnya berkaitan erat dengan kegiatan urbanisasi yang dapat disebabkan oleh faktor struktural desa yang mendorong warganya untuk meninggalkan desa, seperti kurangnya lapangan pekerjaan, terjadinya gagal panen, ataupun mendekati hari raya keagamaan. Selain itu, kegiatan urbanisasi juga dapat terjadi karena faktor wilayah perkotaan yang menarik warga desa untuk pindah menetap atau musiman di wilayah perkotaan.

Tidak dapat dipungkiri bahwasanya kemunculan PGOT merupakan salah satu dampak negatif dari adanya pembangunan yang tidak merata antara perkotaan dan pedesaan. Rendahnya pembangunan di lingkungan pedesaan

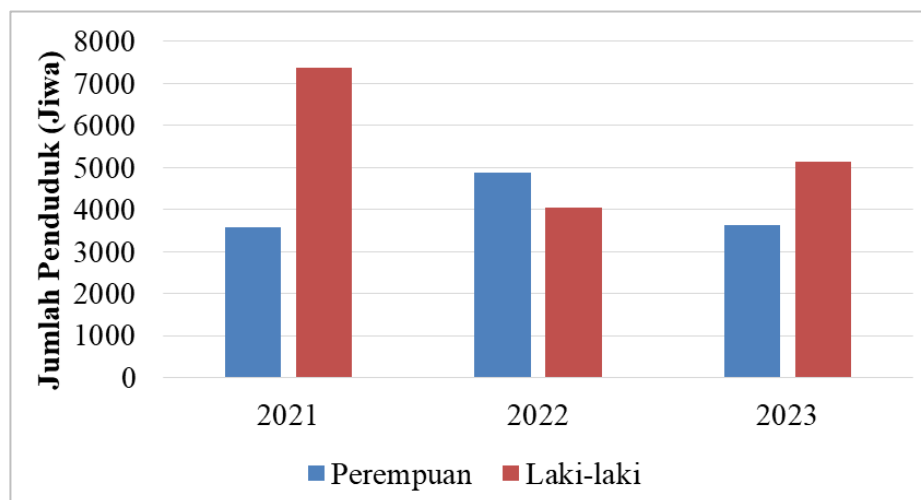
mendorong arus migrasi masyarakat miskin dari desa ke lingkungan kota. Akan tetapi, kerasnya persaingan hidup di wilayah perkotaan, menjadikan mereka yang tidak mempunyai kualitas keterampilan ataupun pendidikan yang memadai akan kehilangan kesempatan untuk memperoleh kehidupan yang semestinya. Hal inilah yang menjadikan beberapa kota di Indonesia tidak pernah lepas dari masalah kemiskinan, termasuk daerah pesisir Utara Jawa Tengah, yaitu Kota Tegal.



Gambar 1.1 Jumlah Penduduk Miskin di Kota Tegal Tahun 2021-2023
Sumber : Badan Pusat Statistik Kota Tegal

Kota Tegal yang biasa dikenal dengan Kota Bahari memiliki angka kemiskinan yang cukup tinggi. Berdasarkan data di atas, meskipun sudah mengalami penurunan pasca pandemi Covid-19 pada tahun 2022, masih banyak penduduk di Kota Tegal yang kesulitan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya dengan layak. Tingginya angka kemiskinan tersebut memerlukan perhatian serius dari pemkot setempat untuk sesegera mungkin ditangani. Kemiskinan sendiri merupakan situasi dimana seseorang atau sekelompok orang belum mampu dalam mencukupi hal-hal yang menjadi kebutuhan dasarnya dengan layak (Suharto, 2009).

Kenaikan angka kemiskinan di suatu daerah umumnya terjadi karena adanya peningkatan jumlah penduduk yang tinggi, tetapi tidak diiringi dengan upaya pemerataan penduduk dan peningkatan lapangan pekerjaan. Hal ini menyebabkan terjadinya ketimpangan distribusi pendapatan dalam pembangunan dan menghambat pertumbuhan ekonomi. Menurut Priseptian dan Primandhana (2022), tingkat kemiskinan dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor, yang meliputi rendahnya upah kerja, kualitas hidup masyarakat, dan pertumbuhan ekonomi, serta meningkatnya angka pengangguran.



Gambar 1.2 Jumlah Pengangguran di Kota Tegal Tahun 2021-2023
Sumber : Badan Pusat Statistik Kota Tegal

Dari hasil pendataan yang dilaksanakan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Tegal, masih banyak ditemukan masyarakat Kota Tegal yang tidak memiliki pekerjaan atau menganggur. Hal ini dapat dilihat dari data jumlah pengangguran di Kota Tegal dalam tiga tahun terakhir yang masih cukup tinggi dan belum memberikan gambaran yang mengarah pada perubahan yang lebih positif. Akibatnya, mereka yang tidak memiliki pekerjaan menjadi manusia yang tidak

produktif, bahkan banyak dari mereka yang akhirnya memutuskan untuk menggelandang dan meminta-minta di tempat umum untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Dengan berkembangnya fenomena PGOT, maka akan menimbulkan gangguan keamanan dan ketertiban dalam masyarakat, yang berimplikasi pada terganggunya stabilitas negara sehingga menghambat proses pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Bukan hanya itu, maraknya PGOT di jalanan juga dapat berpotensi meningkatkan angka kriminalitas di jalanan Kota Tegal.

Menurut penelitian yang dilakukan oleh Dewan Riset Daerah Kota Tegal pada tahun 2018, salah satu hambatan utama dalam penanganan PGOT di Kota Tegal adalah belum adanya regulasi yang mengatur tentang penanganan PGOT di Kota Tegal. Tidak adanya payung hukum yang jelas, menyulitkan pemerintah untuk menerapkan sanksi bagi pemberi ataupun penerima uang. Lemahnya penegakkan sanksi juga berimplikasi terhadap rendahnya kesadaran masyarakat setempat untuk tidak memberi uang kepada PGOT. Jika dilihat dari sisi sosialnya, hal tersebut akan menimbulkan kenyamanan bagi penerima uang, sehingga berpotensi menjadi mata pencaharian yang tidak seharusnya. Di samping itu, keterbatasan sarana dan prasarana juga menjadi salah satu hal yang dapat menghambat dalam penanganan PGOT di Kota Tegal. Hal ini dikarenakan pada saat itu, Kota Tegal memang belum memiliki tempat penampungan untuk merehabilitasi PGOT yang telah terjaring razia, sehingga penanganannya tidak bisa maksimal.

Untuk mengatasi permasalahan-permasalahan tersebut, pemerintah Kota Tegal membuat kebijakan yang melarang aktivitas mengemis, mengamen, menggelandang, dan aktivitas lainnya yang berpotensi mengganggu ketertiban dan ketenteraman masyarakat. Larangan tersebut tertuang dalam Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat, yang kewenangannya diberikan kepada Satpol PP sebagai pelaksana kebijakannya. Perda tersebut mengatur beberapa tertib, yang salah satunya adalah tertib sosial yang berkaitan dengan penertiban PGOT pada Pasal 20 ayat (1), yang berbunyi: “Pemerintah Daerah melakukan pelarangan aktivitas mengemis, mengamen, dan menggelandang di Daerah, dalam upaya mengurangi jumlah penyandang masalah kesejahteraan sosial yang berada di jalan dan tempat umum.”

Pembentukan peraturan daerah tersebut dilatarbelakangi oleh pentingnya ketertiban umum, kondusivitas, dan ketenteraman dalam masyarakat sebagai prasyarat terselenggaranya pembangunan daerah yang baik. Oleh karena itu, kebijakan tersebut bertujuan untuk menciptakan ketertiban dan ketenteraman masyarakat di Kota Tegal. Akan tetapi, tujuan dibuatnya kebijakan tersebut tidak akan tercapai apabila tidak diimplementasikan dengan baik. Menurut Bharoto dan Nursahidin (2021: 84), “Implementasi kebijakan merupakan suatu pelaksanaan kebijakan atau keputusan-keputusan yang telah dibuat dan disepakati bersama untuk mengatasi suatu masalah yang terjadi dalam lingkup kehidupan, khususnya yang terjadi pada masyarakat”. Dengan kata lain, implementasi dapat diartikan sebagai tahapan yang sangat penting dalam keberjalanan suatu kebijakan. Melalui

proses implementasi, suatu kebijakan yang telah dibuat dapat diukur tingkat efektivitasnya dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Satpol PP di Kota Tegal selaku aparat pemerintah daerah yang diberikan kewenangan untuk mengimplementasikan Perda tersebut, telah melaksanakan beberapa upaya untuk menegakkannya. Upaya-upaya yang dilakukan oleh Satpol PP dalam hal penertiban PGOT meliputi penjaringan PGOT di jalanan Kota Tegal, pembinaan, serta berkolaborasi dengan Dinas Sosial Kota Tegal untuk melakukan penanganan pasca penertiban kepada PGOT yang terjaring razia. Untuk menunjang upaya rehabilitasi tersebut, pemerintah setempat membangun tempat penampungan untuk merehabilitasi PGOT yang terjaring razia. Tempat rehabilitasi tersebut dibangun pada tahun 2020 berupa rumah singgah yang berada di Kecamatan Margadana.

Namun, penertiban dan penanganan fenomena pengemis, gelandangan, dan orang terlantar (PGOT) di Kota Tegal tidak bisa dilakukan 100%. Upaya Satpol PP dan Dinas Sosial untuk menjaring dan merehabilitasi PGOT melalui rumah singgah yang ada di Kota Tegal belum menunjukkan pengaruh yang cukup berarti. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa banyak dijumpai pengemis, gelandangan, dan orang terlantar di sudut-sudut Kota Tegal. Seperti hasil temuan Achmad Jelani dalam penelitiannya mengenai penyelenggaraan trantibum di Kota Tegal pada awal tahun 2023 yang menunjukkan bahwa masih banyak ditemui PGOT di beberapa tempat umum Kota Tegal.

Tabel 1 1
Jumlah PGOT di Kota Tegal Awal Tahun 2023

No	Tempat	Jumlah PGOT
1.	Lampu merah di Terminal Kota Tegal	15
2.	Lampu merah di Jl. Gajah Mada, Pekauman, Kec. Tegal Barat	7
3.	Lampu merah di Jl. AIP, Kejambon, Kec. Tegal Timur	9
4.	Lampu merah di Jl. Sumbodro No. 67, Slerok, Kec. Tegal Timur	10
5.	Lampu Merah di Jl, Martoloyo, Panggung, Kec. Tegal Timur	13

Sumber : Achmad Jelani (2023)

Dalam penelitian tersebut juga dikatakan bahwa sebagian besar dari mereka sudah pernah terjaring oleh Satpol PP. Hal tersebut menunjukkan bahwa banyak pula pelaku PGOT yang tidak kapok kembali ke jalanan setelah terjaring razia. Jika situasi tersebut terus dibiarkan, maka akan menimbulkan rantai masalah kesejahteraan sosial yang tidak akan ada habisnya. Oleh karena itu, perlu adanya evaluasi yang dilakukan secara berkala terkait penertiban dan penanganan fenomena PGOT di Kota Tegal. Melalui penelitian ini, Penulis berusaha meninjau sejauhmana upaya pemerintah Kota Tegal dalam menertibkan dan menangani fenomena pengemis, gelandangan, dan orang terlantar berdasarkan Peraturan Daerah Kota Tegal Nomor 9 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat. Penulis berharap bahwa temuan dari penelitian ini mampu memberikan implikasi yang positif sebagai bahan acuan pemerintah setempat dalam membenahi penertiban dan penanganan PGOT di Kota Tegal.

1.2 Rumusan Masalah

Dari penjabaran latar belakang sebelumnya dan melihat urgensi pembahasannya, maka Penulis bermaksud untuk membahas cakupan materi dalam rumusan sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat dalam menertibkan dan menangani fenomena pengemis, gelandangan, dan orang terlantar di Kota Tegal?
2. Apa saja faktor yang menghambat proses implementasi kebijakan tersebut dalam menertibkan dan menangani fenomena pengemis, gelandangan, dan orang terlantar di Kota Tegal?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian pada dasarnya untuk mengetahui dan menjelaskan suatu fenomena berdasarkan fakta yang ada. Dengan demikian, tujuan diadakannya penelitian ini adalah :

1. Menganalisis implementasi kebijakan Pemerintah Kota Tegal dalam menertibkan dan menangani pengemis, gelandangan, dan orang terlantar di Kota Tegal berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat.
2. Menganalisis faktor-faktor yang menghambat proses implementasi kebijakan yang mengatur penertiban dan penanganan pengemis, gelandangan, dan orang terlantar di Kota Tegal.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

- a. Memberikan sumbangan pemikiran bagi para pembuat dan pelaksana kebijakan mengenai Perda Nomor 9 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat khususnya dalam menangani PGOT di Kota Tegal.
- b. Memberikan kontribusi dalam menambah khasanah pengetahuan bagi pengembangan Ilmu Pemerintahan dengan spesifikasi implementasi kebijakan publik.
- c. Sebagai syarat untuk menyelesaikan studi program Strata 1 jurusan Ilmu Pemerintahan.

1.4.2 Manfaat Praktis

- a. Memberi gambaran secara empiris tentang implementasi kebijakan penanganan PGOT di Kota Tegal.
- b. Mencegah terjadinya pengulangan kesalahan dalam penertiban dan penanganan PGOT di Kota Tegal dengan mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan implementasi kebijakan tersebut, sehingga dapat ditentukan langkah-langkah berikutnya yang lebih tepat bagi efektivitas implementasi kebijakan penanganan PGOT di Kota Tegal.
- c. Sebagai bahan masukan dan perbandingan bagi penelitian lanjutan terkait implementasi kebijakan penanganan PGOT di Kota Tegal berdasarkan

Peraturan Daerah Kota Tegal Nomor 9 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat.

1.5 Penelitian Terdahulu

Pembahasan mengenai masalah kesejahteraan sosial sebenarnya bukan persoalan yang baru, tetapi telah menjadi topik pembahasan sejak lama oleh banyak peneliti. Kendati demikian, persoalan-persoalan mengenai penanganan masalah kesejahteraan sosial berupa pengemis, gelandangan, dan orang terlantar belum sepenuhnya terselesaikan. Hal ini dapat terlihat dari masih maraknya tingkat persebaran PGOT di beberapa daerah yang mengganggu ketertiban dalam masyarakat. Menurut Seftia Putri Muda dkk. (2018) dalam penelitiannya yang berjudul "Sistem Informasi Penanggulangan Tuna Karya dan Anak Jalanan pada Dinas Sosial Kota Palembang Berbasis Web", sulitnya penanganan tuna karya dan anak jalanan salah satunya dikarenakan sebagian besar sistem informasi yang digunakan masih bersifat konvensional, mulai dari pendataan, pengolahan data, dan lain sebagainya sehingga pemantauan yang dilakukan oleh Dinas Sosial tidak berjalan optimal.

Tingginya persebaran masalah kesejahteraan sosial juga disampaikan oleh Irawaty Achmad (2019) dalam penelitiannya yang berjudul "Kondisi Sosial Penyandang Tunawisma di Tengah Masyarakat Kota Makassar". Hasil temuan dari penelitian tersebut menunjukkan bahwa masih banyak penyandang tunawisma yang berkeliaran di Kota Makassar. Masalah tunawisma di Kota Makassar merupakan turunan dari masalah kemiskinan yang dirasakan oleh seseorang atau sekelompok orang sehingga menyebabkan mereka tidak bisa menempuh

pendidikan dengan semestinya. Hal tersebut berdampak pada hilangnya kesempatan mereka untuk memperoleh pekerjaan yang layak dan pada akhirnya memilih menggelandang untuk menghemat pengeluaran dan mengandalkan simpati dari orang lain untuk bertahan hidup.

Sejalan dengan hal tersebut, Yitno Puguh Martomo (2020) dalam penelitiannya yang berjudul "*Actor Networks Theory* Formulasi Kebijakan Penanganan Pengemis, Gelandangan dan Orang Terlantar (PGOT) guna Mendukung Pariwisata Kota Surakarta", menyatakan bahwa penanganan PGOT harus dilakukan secara sistematis dan terpadu berdasarkan landasan hukum yang jelas. Dalam penelitiannya, Martomo menemukan satu kesimpulan bahwa kebijakan penanganan PGOT di Kota Surakarta telah berhasil dirumuskan dengan memperhatikan berbagai kepentingan dari pihak-pihak yang bersangkutan. Akan tetapi, kebijakan tersebut juga harus diimplementasikan dengan baik, terutama dalam hal penegakkan sanksi. Oleh karena itu, perlu dilakukan sosialisasi dan edukasi kepada masyarakat luas secara konsisten. Hal ini lantaran bukan hanya pelaku PGOT sebagai kelompok sasaran yang perlu ditertibkan, melainkan masyarakat pemberi uang yang juga memiliki kontribusi dalam meningkatkan fenomena PGOT. Upaya tersebut bertujuan agar tidak terjadi kesalahpahaman dikemudian hari.

Namun, realita yang terjadi di lapangan, sebagian besar upaya penanganan PGOT di Indonesia belum berjalan sesuai dengan harapan, salah satunya di Kota Tegal. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Dewan Riset Daerah Kota Tegal (2018) dalam penelitiannya yang berjudul "Studi Kelayakan Program

Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial terhadap Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar”, menunjukkan bahwa tingkat persebaran PGOT di Kota Tegal masih cukup tinggi. Dari hasil pengamatan yang telah dilakukan, permasalahan utama dalam penanganan PGOT di Kota Tegal adalah belum adanya payung hukum yang jelas, karena pada saat itu Kota Tegal memang sedang menyusun Perda mengenai penanganan PGOT. Peraturan daerah tentang penanganan PGOT di Kota Tegal baru diresmikan dalam Peraturan Daerah Kota Tegal Nomor 9 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat.

Upaya penegakkan Perda Kota Tegal No. 9/2018 tersebut pernah diteliti oleh Achmad Jelani (2023) dalam penelitiannya yang berjudul “Peran Satuan Polisi Pamong Praja dalam Penegakan Peraturan Daerah Kota Tegal Nomor 9 Tahun 2018 Perspektif Maqashid Syariah (Studi di Satuan Polisi Pamong Praja Kota Tegal)”. Hasil dari penelitian tersebut menunjukkan bahwa peran Satpol PP dalam penegakkan kebijakan tersebut belum efektif karena masih banyak PGOT yang berkeliaran di tempat-tempat umum Kota Tegal, terutama di perempatan-perempatan. Jika dibiarkan terus menerus, fenomena PGOT tersebut dapat mengganggu keamanan dan ketertiban dalam masyarakat sehingga perlu perhatian khusus dari Pemerintah Kota Tegal untuk mengatasinya.

Oleh karena itu, penelitian ini berusaha untuk menganalisis lebih lanjut implementasi kebijakan tersebut dalam menertibkan dan menangani fenomena PGOT di Kota Tegal. Jika pada penelitian sebelumnya hanya menganalisis peran Satpol PP di Kota Tegal secara umum, maka penelitian ini lebih terfokus pada implementasi Perda Kota Tegal No.9/2018 dalam penertiban dan penanganan

PGOT di Kota Tegal. Maka dari itu, penelitian ini tidak hanya mencakup peran Satpol PP saja, tetapi juga melibatkan *stakeholder* lain dalam pengimplementasiannya. Hal tersebut tentu berbeda dengan penelitian sebelumnya yang lebih menekankan pada kondisi sosial PGOT serta pada formulasi kebijakan dan pengembangan sistem informasi berbasis digital dalam penanganan PGOT.

1.6 Landasan Teori

1.6.1 Kebijakan Publik

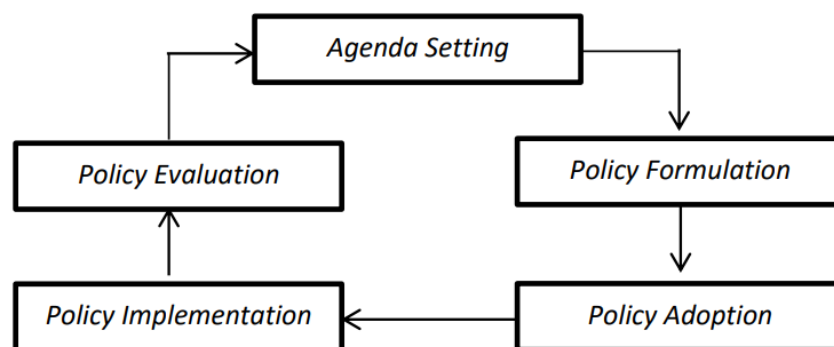
Chief J.O. Udoji (dalam Abdoellah dan Yudi Rusfiana, 2016) mendefinisikan kebijakan publik sebagai arah tindakan pemerintah dalam penyelenggaraan negara yang mempunyai tujuan-tujuan tertentu untuk mewadahi kepentingan-kepentingan warga negaranya. Oleh karena itu, dalam membuat suatu kebijakan publik perlu mendengarkan aspirasi dari masyarakat supaya kebijakan yang dihasilkan sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan publik. Sejalan dengan hal tersebut, David Easton (dalam Taufiqurokhman, 2014) berpendapat bahwa kebijakan publik berkaitan dengan aspek kekuasaan pemerintah untuk memutuskan tindakan-tindakan yang akan dilakukan atau tidak dilakukan berdasarkan batas-batas tertentu dalam sistem politik.

Dengan adanya kekuasaan tersebut, pemerintah memiliki kewenangan untuk memaksa publik agar mentaati prinsip-prinsip yang terkandung dalam suatu kebijakan dan menjatuhkan sanksi atas pelanggarannya. Meski demikian, kebijakan publik juga tidak boleh menyimpang dari nilai-nilai yang berlaku di lingkungan masyarakat. Dengan kata lain, kebijakan publik merupakan bentuk

intervensi pemerintah selaku pemegang kekuasaan dalam penyelenggaraan negara untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang berkembang di dalam ranah publik dengan tetap memperhatikan nilai-nilai sosial yang ada.

Menurut Mustopadidjaja AR (dalam Mustari, 2015), sistem kebijakan publik adalah mekanisme pembuatan kebijakan publik yang terdiri dari 4 elemen yang saling berkaitan. Pertama, input kebijakan berupa faktor-faktor yang berdampak pada kebijakan publik, seperti aktor, informasi, nilai-nilai sosial, dan masalah publik yang harus ditangani dengan kebijakan publik. Kedua, proses pembuatan kebijakan publik yang menentukan arah dan tujuan dari pencapaian suatu kebijakan. Ketiga, *output* kebijakan yang meliputi rangkaian kegiatan yang telah dilakukan untuk merealisasi tujuan kebijakan yang telah ditentukan. Keempat, dampak atau hasil yang diperoleh dari suatu kebijakan terhadap kelompok sasaran (*target groups*), yaitu individu atau sekelompok orang yang ingin dipengaruhi kondisinya melalui pembuatan suatu kebijakan.

Proses penyusunan kebijakan publik adalah serangkaian proses yang sangat kompleks karena menggabungkan berbagai tahapan serta variabel yang perlu dikaji. Berikut ini tahap-tahap yang harus dilalui dalam siklus kebijakan publik.



Gambar 1.3 Siklus Kebijakan Publik

Sumber: Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*, 2008

Proses penyusunan kebijakan publik dimulai dari menempatkan masalah publik pada agenda kebijakan. Subarsono (dalam Prabawati, 2019) mengungkapkan bahwasanya masalah publik dipahami sebagai kebutuhan publik yang belum bisa terpenuhi secara maksimal dan satu-satunya cara untuk menangani hal tersebut adalah dengan membuat suatu kebijakan publik. Dengan kata lain, ketika suatu masalah melibatkan kepentingan masyarakat banyak dan memerlukan campur tangan pemerintah dalam penyelesaiannya, maka masalah tersebut dapat dikategorikan sebagai masalah publik.

Dalam penelitian ini, fenomena PGOT merupakan salah satu bentuk dari masalah kesejahteraan sosial, di mana mereka tidak mampu memenuhi kebutuhan mereka dan keluarganya, yang secara tidak langsung termasuk ke dalam masalah individu. Namun, ketika mereka terdesak kebutuhan ekonomi dan mulai mengais rejeki ke jalanan sehingga menimbulkan masalah ketertiban umum, maka perlu adanya campur tangan pemerintah dalam menyelesaikannya. Oleh karena itu, maraknya fenomena PGOT dapat dikategorikan sebagai masalah publik yang memerlukan intervensi pemerintah untuk mengatasinya.

Masalah publik yang sudah masuk pada dalam agenda kebijakan akan dikaji lebih lanjut untuk menemukan solusi terbaik dari berbagai alternatif yang tersedia. Dalam menentukan kebijakan yang akan dipilih, tidak jarang pembuat kebijakan mencari referensi dari kebijakan yang sudah ada sebelumnya. Begitu pula dalam pembentukan kebijakan penanganan PGOT, dimana hampir seluruh kota dan kabupaten di Indonesia memiliki kebijakan terkait dengan penanganan masalah

kesejahteraan sosial tersebut. Kemudian, salah satu dari banyaknya pilihan kebijakan yang diajukan oleh pembuat kebijakan, akan dipilih dengan mempertimbangkan dukungan dari suara terbanyak di legislatif dan konsensus antardirektur institusi atau keputusan pengadilan.

Keputusan program kebijakan yang telah pilih sebagai solusi dalam menyelesaikan suatu masalah harus diimplementasikan oleh badan pelaksana kebijakan yang ada ditingkat bawah. Proses pelaksanaan kebijakan merupakan salah satu langkah yang sangat utama dalam terciptanya kebijakan-kebijakan selanjutnya, karena dalam proses implementasi dapat diidentifikasi keberhasilan ataupun kegagalan suatu kebijakan dalam merealisasikan tujuan yang diharapkan. Namun, tidak jarang dalam pengimplementasian suatu kebijakan menemui berbagai hal yang menghambat pelaksanaan kebijakan tersebut. Oleh karena itu, perlu adanya monitoring dan evaluasi dalam pelaksanaan suatu kebijakan agar dapat berjalan secara efektif dan memberikan manfaat bagi sasaran kebijakan. Dalam hal ini, sasaran dari kebijakan penertiban PGOT di Kota Tegal adalah menertibkan pelaku PGOT dan menciptakan ketentraman bagi masyarakat.

1.6.2 Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahapan yang sangat penting dari keseluruhan proses kebijakan. Menurut Wahab (dalam Mustari, 2015), implementasi kebijakan adalah tindakan yang diambil oleh aktor-aktor kebijakan, baik itu lembaga pemerintah, masyarakat, maupun pihak swasta dengan tujuan untuk mencapai prioritas-prioritas yang telah ditentukan dalam keputusan kebijakan. Dengan kata lain, implementasi kebijakan publik merupakan upaya

yang dilakukan oleh aktor kebijakan untuk merealisasikan tujuan yang sudah ditetapkan pada proses perumusan kebijakan dalam bentuk tindakan-tindakan yang konkret dengan dukungan sumber daya yang memadai.

Pada dasarnya, setiap kebijakan memiliki risiko untuk gagal. Hoogwood dan Gunn (dalam Mustari, 2015: 144) menjelaskan bahwa ada dua kategori kegagalan dalam implementasi suatu kebijakan. Pertama, non implementation (tidak terimplementasikan), yaitu situasi di mana suatu kebijakan belum dilaksanakan sebagaimana mestinya. Hal ini bisa terjadi karena aktor-aktor yang terlibat dalam pelaksanaan suatu kebijakan tidak mau bekerja sama atau tidak efisien dalam menjalankan tugasnya. Kedua, unsuccessful implementation (implementasi yang tidak berhasil), yaitu situasi di mana suatu kebijakan telah dilaksanakan sebagaimana mestinya, tetapi terhalang oleh keadaan eksternal yang tidak mendukung, seperti pergantian kekuasaan, bencana alam, dan lain sebagainya. Akibatnya, suatu kebijakan tidak dapat mencapai dampak atau hasil akhir sesuai dengan yang diharapkan.

Dari uraian tersebut, dapat dipahami bahwa dengan adanya implementasi kebijakan sebagai realisasi dari formulasi kebijakan, tidak selalu menjamin kebijakan tersebut dapat berjalan dengan baik. Oleh karena itu, implementasi kebijakan tidak dapat dipisahkan dari proses pemantauan atau monitoring kebijakan. Suatu kebijakan dapat diperiksa atau dinilai berdasarkan hasil pemantauan tersebut untuk menentukan seberapa efektif kebijakan tersebut dalam mengatasi suatu masalah.

Dari berbagai teori yang menjelaskan tentang implementasi kebijakan publik, teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah model analisis implementasi kebijakan publik menurut Richard Matland yang dikutip dari Mustari (2015). Ada “empat tepat” yang harus dipenuhi untuk mencapai implementasi kebijakan publik yang efektif, yaitu sebagai berikut :

1. Ketepatan Kebijakan

Untuk menilai tepat atau tidaknya suatu kebijakan dapat dilihat dari beberapa sisi. Pertama, yaitu sejauh mana substansi kebijakan yang telah disusun memuat hal-hal yang mengarah pada penyelesaian suatu masalah. Sisi yang kedua adalah kesesuaian rumus kebijakan yang telah disusun dengan karakter masalah yang hendak diselesaikan. Rumusan kebijakan yang jelas menjadi hal yang utama untuk menghindari perbedaan interpretasi antara pelaksana kebijakan dan pembuat kebijakan. Oleh karena itu, dalam menyusun suatu kebijakan, indikator keberhasilan dan tujuan kebijakan harus didefinisikan dengan jelas.

Munculnya perbedaan dalam menginterpretasikan tujuan kebijakan dapat berpotensi menyebabkan konflik antarbadan pelaksana dan menyebabkan kegagalan dalam pelaksanaan kebijakan (Mulyadi, 2015). Sebelum mengimplementasikan suatu kebijakan, standar dan tujuan dari suatu program harus sudah ditetapkan atau diperhitungkan sejak awal agar tidak terjadi kegagalan dalam implementasi. Dan yang tidak kalah penting adalah apakah kebijakan tersebut dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan sesuai dengan karakter kebijakannya.

2. Ketepatan Pelaksanaan

Suatu kebijakan tidak akan bisa dilaksanakan atau diimplementasikan dengan baik apabila tidak dibantu oleh sumber daya kebijakan yang memadai. Sumber daya kebijakan yang dimaksud di sini adalah sumber daya manusia, sumber finansial atau dana, serta sarana dan prasarana yang dapat melancarkan pelaksanaan suatu kebijakan. Dalam program implementasi kebijakan, seringkali keterbatasan dana menjadi hambatan dalam terlaksananya suatu kebijakan karena tidak bisa mendanai program yang ditelaah dibuat. Oleh karena itu, dalam beberapa kasus, besar atau kecilnya dana yang digunakan menjadi salah satu faktor yang menentukan keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan.

Selain itu, permasalahan yang timbul dalam implementasi kebijakan juga disebabkan oleh terbatasnya fasilitas atau sarana dan prasarana yang kurang memadai, sehingga program lambat untuk dilaksanakan. Sedangkan dari segi aktor kebijakannya, ada tiga lembaga yang bisa menjadi pelaksana kebijakan, yaitu pemerintah, masyarakat, dan pihak swasta. Dalam kebijakan yang bersifat memberdayakan masyarakat, seperti penanganan masalah kesejahteraan sosial, sebaiknya diselenggarakan oleh pemerintah bersama masyarakat.

3. Ketepatan Target

Ketepatan target dalam implementasi kebijakan publik berkenaan dengan kesesuaian target sasaran kebijakan dengan pokok masalah yang akan diselesaikan melalui kebijakan yang ada. Bukan hanya itu, ketepatan target kebijakan juga berkaitan dengan kesiapan target kebijakan untuk diintervensi. Selain kesiapan dalam arti secara alami, kesiapan yang dimaksud disini juga berkaitan dengan kondisi sosial dan ekonomi target. Dalam ini, perlu juga

diperhatikan kondisi sosial dari target sasaran kebijakan agar tidak terjadi tumpang tindih ataupun bertentangan dengan intervensi kebijakan lain atau intervensi-intervensi lainnya. Dengan kata lain, kondisi sosial dari kelompok sasaran juga perlu diperhatikan dalam mengimplementasikan suatu kebijakan.

Kondisi ekonomi target kebijakan juga menjadi hal yang penting untuk diperhatikan dalam implementasi kebijakan publik. Seperti halnya dalam penanganan masalah kesejahteraan masyarakat yang akar masalahnya adalah dari problematika perekonomian individu atau kelompok. Oleh karena itu, sebelum melakukan implementasi suatu kebijakan perlu disesuaikan dengan kondisi target kebijakan. Hal ini juga penting agar kebijakan yang diimplementasikan sesuai dengan apa yang dibutuhkan oleh target kebijakan dan dapat memberikan pengaruh yang positif.

4. Ketepatan Lingkungan

Dalam implementasi suatu kebijakan ada dua lingkungan yang paling menentukan, yaitu lingkungan internal dan eksternal. Lingkungan internal adalah lingkungan kebijakan dimana terdapat interaksi antarlembaga pengurus kebijakan dan antara lembaga pelaksana kebijakan dengan stakeholder lain atau dikenal dengan sebutan variabel endogen. Menurut Donal J. Calista (Stuart S.Nigels.1994), variabel endogen berkaitan dengan pengaruh sumber otoritas dari kebijakan, struktur organisasi dengan berbagai unit kerja yang saling terlibat, dan sistem koordinasi yang terjalin antarotoritas pembuatan kebijakan dan pelaksana kebijakan.

Keberhasilan implementasi kebijakan publik dipengaruhi oleh sejauh mana struktur organisasi mendukung nilai-nilai yang muncul dalam interaksi yang terjadi dalam birokrasi. Menurut Ripley (dalam Kasmad, 2013), ada 3 karakteristik yang perlu dimiliki oleh badan pelaksana kebijakan, yaitu : (1) kompetensi dan ukuran staf kelembagaan; (2) tingkat kontrol hirarkis atas keputusan dan proses subunit dalam lembaga pelaksana, serta; (3) tingkat fleksibilitas dalam sistem komunikasi antarbadan pelaksana baik secara horizontal maupun vertikal. Dalam hal ini, ketepatan komunikasi yang terjalin antarorganisasi pelaksana kebijakan serta konsistensi atau keseragaman informasi yang dikomunikasikan melalui media yang tepat dapat berdampak signifikan terhadap kejelasan standar dan tujuan suatu kebijakan yang akan diimplementasikan.

Sikap para pelaksana kebijakan ditentukan oleh bagaimana mereka melihat dampak suatu kebijakan bagi kepentingan organisasi dan pribadi. Ada tiga faktor yang dapat mempengaruhi kapasitas seorang pelaksana dalam mengimplementasikan suatu kebijakan, yaitu : (1) Arah respon pelaksana terhadap suatu kebijakan, apakah berupa penerimaan, netralitas, atau penolakan yang akan mempengaruhi kesiapannya dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut. (2) Pengetahuan (cognition) dan pemahaman (comprehension) implementator terhadap standar dan tujuan dari kebijakan yang akan dilaksanakan. (3) Intensitas preferensi nilai atau tingkat afektivitas yang dimiliki oleh implementator terhadap kebijakan. Tingkat afektivitas ini berkaitan dengan tingkat emosional implementator dalam menanggapi kebijakan yang akan dilaksanakan.

Lingkungan yang kedua adalah lingkungan eksternal kebijakan yang disebut variabel eksogen, yang terdiri dari persepsi publik akan perumusan dan implementasi kebijakan serta interpretasi lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat, seperti media massa, kelompok penekan, kelompok kepentingan, dan individu-individu tertentu yang mampu memainkan peran penting dalam menginterpretasikan dan mengimplementasikan kebijakan. Oleh karena itu, perlu adanya dukungan dari kelompok-kelompok kepentingan untuk mendukung proses implementasi kebijakan.

1.6.3 Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar (PGOT)

PGOT merupakan sekelompok orang yang karena beberapa hal, seperti masalah ekonomi, pendidikan, lapangan pekerjaan, serta lingkungan disekitarnya yang memicu hambatan bagi mereka untuk memperoleh kehidupan yang layak. Menurut Standar Minimal Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial yang dikutip dari Riadi (2022), ada beberapa faktor yang dapat menyebabkan seseorang menjadi pengemis, gelandangan, dan orang terlantar, yaitu tingginya tingkat kemiskinan yang menghalangi seseorang untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dengan baik, rendahnya tingkat pendidikan yang menghambat seseorang untuk mendapatkan pekerjaan yang layak, dan kurangnya keterampilan kerja yang menyebabkan seseorang tidak dapat memenuhi tuntutan pasar kerja yang semakin tinggi. Selain itu, munculnya PGOT juga disebabkan oleh faktor sosial budaya, yaitu rendahnya harga diri seseorang sehingga tidak memiliki rasa malu mengemis di depan umum, sikap pasrah pada nasib, merasa bebas dari aturan yang dianggap

membebani mereka, masih banyak orang yang memberikan uang pada pelaku PGOT, dan ada pula pengemis yang dikoordinasi oleh seseorang.

Senada dengan hal tersebut, Putro (2015: 26-27) menambahkan bahwa PGOT dapat terjadi karena faktor keluarga yang melantarkan seseorang karena kondisi yang serba kekurangan untuk memenuhi kebutuhan seluruh anggota keluarga, adanya kelahiran di luar pernikahan yang dianggap aib keluarga, ataupun keengganan untuk mengurus anggota keluarganya yang dianggap merepotkan. Berikut ini adalah kriteria dan karakteristik dari pengemis, gelandangan, dan orang terlantar :

1. Pengemis

Menurut Iqbali (2008) pengemis merupakan orang-orang yang mengandalkan belas kasihan orang lain untuk menghidupi dirinya sendiri dengan meminta-minta di tempat umum. Ada beberapa kriteria yang dapat menentukan seseorang termasuk bagian dari pengemis (Riadi, 2022), antara lain : (1) Orang yang berusia antara 18-59 tahun yang meminta-minta di tempat-tempat umum. (2) Bertingkah laku untuk mendapatkan belas kasihan dari orang lain. (3) Biasanya memiliki tempat tinggal dan membaaur dengan penduduk pada umumnya.

Riadi (2022) mengelompokkan pengemis berdasarkan alasan dan intensitasnya ke dalam beberapa jenis, yaitu : (1) Pengemis berpengalaman yang muncul karena tradisi. Dalam hal ini, mengemis telah menjadi sebuah kebiasaan yang sulit dihilangkan karena telah diwariskan dari satu generasi ke generasi lainnya. (2) Pengemis kontinu tertutup, yaitu kelompok pengemis yang terpaksa mengemis karena tidak dapat menemukan alternatif pekerjaan lain. (3) Pengemis

kontinu terbuka, yaitu kelompok pengemis yang sebenarnya masih memiliki keterampilan lain dalam bekerja, tetapi tidak memanfaatkan peluangnya secara maksimal. (4) Pengemis kontemporer, yaitu pengemis yang hanya sementara dan bergantung pada kondisi tertentu, seperti menjelang hari raya atau mereka yang gagal panen karena kemarau di daerah asalnya. (5) Pengemis terencana, yaitu orang-orang yang melakukan aktivitas mengemis sebagai batu loncatan untuk memperoleh pekerjaan lain setelah waktu dan situasinya dianggap memadai.

2. Gelandangan

Ali, dkk. (dalam Iqbali, 2008) mendefinisikan gelandangan sebagai individu atau sekelompok orang yang selalu berkelana dan termasuk ke dalam strata sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat yang paling rendah. Menurut Riadi (2022), seseorang dapat dikategorikan sebagai gelandangan apabila tidak memiliki tempat tinggal yang layak dan pekerjaan tetap. Gelandangan ditandai dengan tempat tinggal yang tidak menentu atau selalu berpindah-pindah dari satu tempat ke tempat lainnya. Mereka biasanya memanfaatkan tempat-tempat umum, seperti taman, pasar, emperan toko, dibawah jembatan, dan lain sebagainya sebagai tempat untuk ditinggali. Dalam hal pekerjaan, seorang gelandangan biasanya mengambil pekerjaan serabutan untuk memenuhi kebutuhannya, seperti mengamen, memulung, meminta-minta, menjadi tukang semir sepatu, penjaja makanan, dan lain sebagainya.

Pada umumnya, para gelandangan adalah pendatang baru di perkotaan dari daerah pedesaan yang mencari peruntungan di kota metropolitan, tetapi tidak mampu beradaptasi dengan baik. Pengaruh urbanisasi tersebut dapat

mengakibatkan seseorang tidak terdaftar sebagai penduduk di kota baru tempat tinggalnya atau tuna kependudukan. Bukan hanya itu, gelandangan juga cenderung berperilaku bebas terlepas dari norma kehidupan masyarakat (tuna etika). Mereka tidak mampu berinteraksi dengan lingkungannya karena tidak mampu menerapkan konsep baik dan salah yang menjadi norma dalam masyarakat. Akibatnya, mereka dikucilkan dari kelompoknya dan memilih menggelandang.

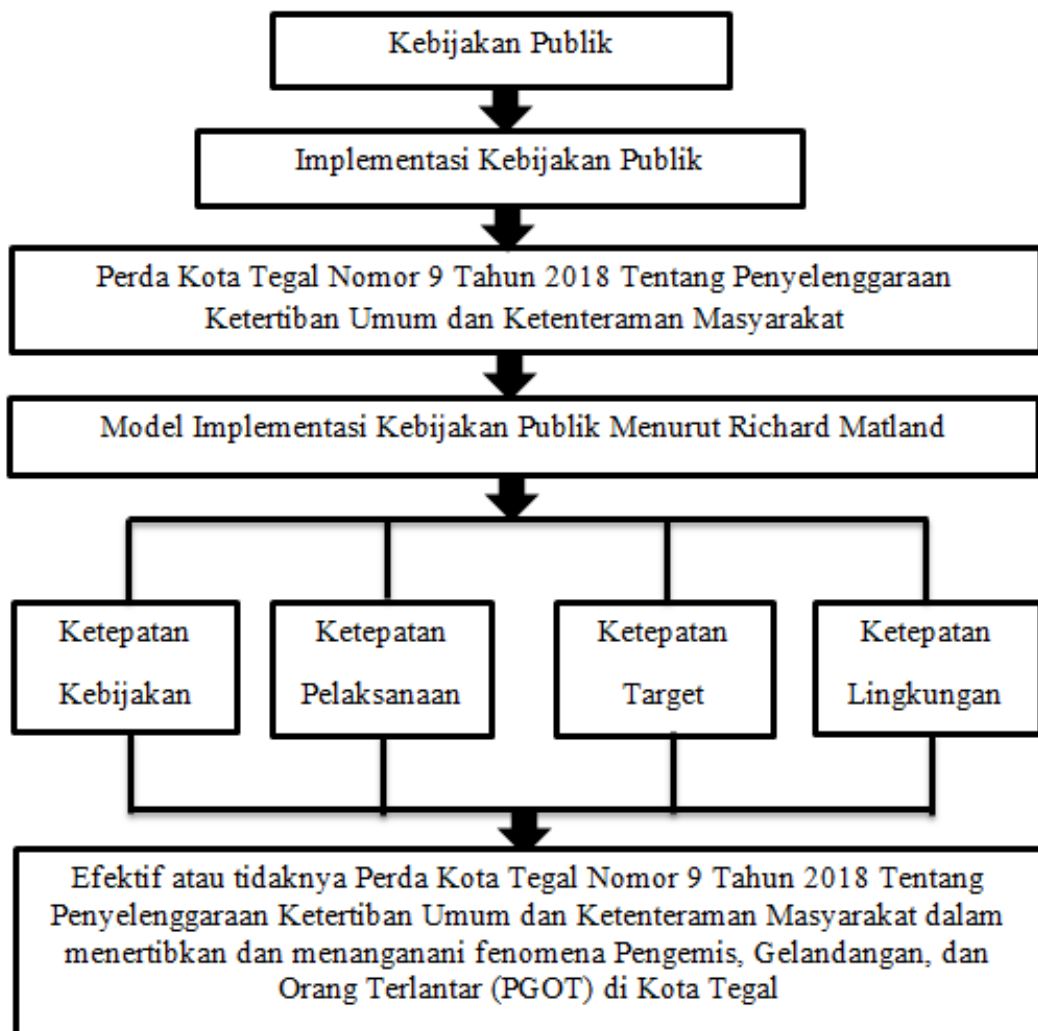
Menurut Arrasjid (dalam Riadi, 2022), ada berbagai kategori gelandangan, antara lain : (1) Tuna-karya dan tuna-wisma, yaitu gelandangan yang tidak memiliki pekerjaan dan tempat tinggal. (2) Tuna-karya dan berwisma tidak layak, yaitu gelandangan yang tidak memiliki pekerjaan tetapi memiliki tempat tinggal, meskipun tidak layak. (3) Berkarya-tidak layak dan tuna wisma, yaitu gelandangan yang memiliki pekerjaan tetapi tidak layak dan tidak memiliki tempat tinggal. (4) Berkarya-tidak layak dan berwisma-tidak layak, yaitu gelandangan yang memiliki pekerjaan dan tempat tinggal meskipun tidak layak.

3. Orang terlantar

Menurut Kementerian Sosial yang dikutip dari Dinas Sosial Provinsi Riau (2018), orang terlantar sebagai salah satu masalah kesejahteraan sosial dapat dibedakan menjadi beberapa jenis. Pertama, anak terlantar, yaitu mereka yang berusia antara 5-18 tahun yang tidak memiliki kedua orang tua, memiliki orang tua yang sakit, atau lahir dari tindak pemerkosaan dan tidak ada yang merawat serta memiliki masalah perekonomian. Akibatnya, mereka menjadi terlantar karena tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar mereka secara memadai pada

tingkat fisik, mental, spiritual ataupun sosial. Kedua, anak jalanan, yaitu mereka yang berusia antara 5-18 tahun yang setiap harinya berkeliaran di jalanan untuk mencari penghasilan demi memenuhi kebutuhan hidupnya. Ketiga, lanjut usia terlantar, yaitu mereka yang berusia 60 tahun atau lebih yang tidak memiliki tempat tinggal tetap karena tidak ada yang merawatnya sehingga tidak dapat memenuhi kebutuhan dasarnya dengan layak.

1.7 Kerangka Berpikir



Gambar 1.4 Kerangka Berpikir Penelitian

Penelitian ini menganalisis implementasi Perda Kota Tegal Nomor 9 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat dalam menertibkan dan menangani fenomena PGOT di Kota Tegal. Model analisis implementasi kebijakan yang digunakan dalam penelitian ini adalah model implementasi kebijakan publik yang digagas oleh Richard Matland. Menurut Richard Matland ada 4 (empat) faktor tepat yang dapat dijadikan indikator dalam menganalisis implementasi suatu kebijakan, yaitu ketepatan kebijakan, ketepatan pelaksanaan, ketepatan target, dan ketepatan lingkungan.

1.8 Operasionalisasi Konsep

Fenomena PGOT merupakan salah satu masalah sosial yang sangat kompleks sehingga perlu konsep penelitian yang bersifat operasional agar dapat dikaji secara mendalam. Penelitian ini menganalisis implementasi kebijakan publik dalam penertiban dan penanganan fenomena Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar (PGOT) di Kota Tegal. Kebijakan tersebut tertuang dalam Peraturan Daerah Kota Tegal Nomor 9 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat. Penulis menganalisis implementasi kebijakan tersebut berdasarkan unsur-unsur implementasi kebijakan yang digagas oleh Richard Matland, yaitu tepat kebijakannya, tepat pelaksanaannya, tepat targetnya, dan tepat lingkungannya. Ada beberapa aspek yang dapat diamati dalam penelitian ini. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 1.2
Operasionalisasi Konsep
Analisis Implementasi Perda Kota Tegal Nomor 9 Tahun 2018

Variabel	Dimensi	Aspek
Peraturan Daerah Kota Tegal Nomor 9 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat	Ketepatan Kebijakan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Latar belakang kebijakan 2. Tujuan kebijakan 3. Isi kebijakannya 4. Program turunan yang diimplementasikan 5. Standar Operasional Prosedur (SOP)
	Ketepatan Pelaksanaan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aktor pelaksana kebijakan 2. Distribusi peran dan tanggung jawab 3. Alokasi anggaran 4. Pengadaan sarana dan prasarana
	Ketepatan Target	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kondisi ekonomi dari kelompok sasaran kebijakan 2. Kondisi sosial kelompok sasaran kebijakan
	Ketepatan Lingkungan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Lingkungan internal : <ul style="list-style-type: none"> • Disposisi atau sikap aktor pelaksana kebijakan, • Komunikasi antaraktor pelaksana kebijakan 2. Lingkungan eksternal : <ul style="list-style-type: none"> • Persepsi masyarakat terhadap kebijakan publik • Partisipasi masyarakat

1.9 Metode Penelitian

1.9.1 Desain Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang dibahas, maka penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif, yaitu penelitian yang menitikberatkan pada penguraian dan pemahaman terhadap gejala sosial berdasarkan fakta empiris yang diperoleh

dari lapangan. Penelitian kualitatif merupakan seperangkat metode untuk menggali secara mendalam makna beberapa individu atau kelompok sebagai masalah kemanusiaan atau sosial (Creswell, 2014). Seperti yang disampaikan oleh Sugiyono (2016), bahwa penelitian kualitatif merupakan metode penelitian yang digunakan untuk mengkaji suatu masalah secara alamiah, dimana kehadiran peneliti menjadi instrumen yang paling penting dalam pengumpulan informasi atau data melalui teknik triangulasi (gabungan) dari sampel yang dipilih melalui teknik *purposive* dan *snowball sampling*, dengan proses analisis data yang bersifat induktif untuk menghasilkan kesimpulan yang lebih menekankan pada makna, dan bukan generalisasi.

Jenis penelitian ini dipilih karena dianggap mampu menjelaskan fenomena-fenomena sosial yang sangat kompleks, bersifat dinamis, dan holistik atau menyeluruh, sepertihalnya fenomena PGOT yang melibatkan banyak aspek dalam perkembangannya. Selain itu, pendekatan kualitatif juga dipilih karena mampu menggali informasi faktual secara mendalam dan komprehensif melalui wawancara langsung dengan narasumber yang relevan dengan topik penelitian ini tentang implementasi kebijakan penertiban dan penanganan PGOT di Kota Tegal.

1.9.2 Situs Penelitian

Fokus kajian dalam penelitian ini adalah implementasi Peraturan Daerah Kota Tegal Nomor 9 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat dalam upaya penertiban dan penanganan pengemis, gelandangan, dan orang terlantar (PGOT) di Kota Tegal. Oleh karena itu, lokasi dari penelitian ini adalah Satpol PP Kota Tegal sebagai pelaksana kebijakan dan

unsur SKPD lain yang terkait kebijakan tersebut, seperti Dinas Sosial di Kota Tegal.

1.9.3 Subjek Penelitian

Subjek penelitian dalam pendekatan kualitatif juga dapat disebut sebagai narasumber atau informan. Dalam penelitian ini, setidaknya ada empat pihak yang dapat berperan sebagai informan atau narasumber untuk memberikan informasi tentang situasi dan kondisi terkait implementasi kebijakan yang mengatur penertiban dan penanganan PGOT di Kota Tegal, yaitu:

- a. Kepala Bidang Ketenteraman & Ketertiban Umum Satpol PP Kota Tegal
- b. Pekerja Sosial di Bidang Rehabilitasi dan Perlindungan Sosial Dinas Sosial Kota Tegal
- c. Petugas Pelayanan Kesejahteraan Sosial di Rumah Singgah Asa Bahari Kota Tegal
- d. Pengemis, gelandangan, dan orang terlantar di Kota Tegal
- e. Masyarakat Kota Tegal di lingkungan yang rawan PGOT

Pemilihan informan atau narasumber dilakukan dengan mempertimbangkan tujuan (*purpose*) penelitian, sehingga dipilih yang berdomisili dan/atau bertugas di wilayah Kota Tegal. Akan tetapi, PGOT merupakan fenomena sosial yang lintas daerah, sehingga tidak berpatokan dengan domisili. Informan dari pelaku PGOT dipilih yang memang sedang beraktivitas di Kota Tegal. Jumlah informan atau narasumber bisa berkembang sesuai dengan kondisi atau kebutuhan di lapangan melalui teknik *snowball sampling*.

1.9.4 Jenis Data

Berdasarkan pendekatan yang digunakan, penelitian ini bersifat deskriptif dengan menggambarkan dan menginterpretasikan objek sesuai dengan data yang ada di lapangan. Oleh karena itu, jenis data yang dikumpulkan dalam penelitian ini lebih banyak berupa kata-kata, teks, gambar, dan bagan. Data yang berbentuk kata-kata atau narasi diperoleh langsung dari hasil wawancara yang dilakukan peneliti dengan informan yang telah ditentukan. Sedangkan, data yang berbentuk teks dan gambar atau bagan didapatkan dari studi dokumentasi pada catatan-catatan, arsip ataupun teori yang diambil dari buku atau internet.

1.9.5 Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini ada dua jenis, yaitu sebagai berikut:

1. Data Primer, yaitu “Data yang langsung diperoleh dari sumber data pertama di lokasi penelitian” (Bungin dalam Rahmadi, 2011: 71). Dengan kata lain, sumber primer didapatkan secara langsung dari subjek penelitian yang terkait dengan topik penelitian, yaitu pelaku PGOT di Kota Tegal, pejabat yang menangani masalah tersebut, dan masyarakat setempat.
2. Data Sekunder, yaitu “Data yang diperoleh dari sumber kedua atau sumber sekunder dari data yang dibutuhkan” (Bungin dalam Rahmadi, 2011: 71). Selain itu, data sekunder juga dapat didefinisikan sebagai data yang telah dipublikasikan untuk khalayak umum oleh instansi yang melakukan penelitian. Fungsi dari data sekunder ini adalah sebagai informasi pelengkap dan pendukung untuk memperkuat validitas dari data primer. Dalam hal ini,

peneliti memperoleh data sekunder dari media perantara berupa jurnal, buku, media internet, dan dokumen resmi yang sesuai dengan objek penelitian.

1.9.6 Teknik Pengumpulan Data

Di dalam penelitian ini, teknik pengumpulan data yang digunakan terdiri dari tiga cara, yaitu sebagai berikut:

- a. Observasi, yaitu proses pengamatan dan pencatatan informasi yang dilakukan secara sistematis mengenai subjek penelitian yang dapat dilihat dan didengar (Margono dalam Rahmadi, 2011). Teknik observasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah observasi langsung nonpartisipan. Proses tersebut dilakukan dengan mengamati secara langsung objek penelitian di lapangan sebagai sumber data primer, tetapi hanya bertindak sebagai pengamat dan tidak mengganggu aktivitas subjek penelitian.
- b. Wawancara, yaitu cara pengumpulan data melalui sesi tanya jawab yang dilakukan secara tatap muka antara reponden dan pewawancara untuk mamahami fenomena sosial dengan mengungkap fakta atau informasi yang tidak dapat ditemukan dari observasi. Dalam penelitian ini, sampel sumber data dipilih dengan mencari sejumlah orang yang merupakan tokoh utama dari objek penelitian yang dibahas dalam penelitian ini. Jenis wawancara yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara semistruktur untuk mengungkap suatu masalah secara terbuka dan memberikan kebebasan untuk mengajukan pertanyaan apa pun yang berkaitan dengan situasi dan

kondisi yang ada tetapi masih dalam koridor pokok persoalan (Hardani, 2020).

- c. Studi dokumentasi, yaitu metode pengumpulan data yang dilakukan melalui kegiatan analisis terhadap dokumen-dokumen yang disusun oleh subjek yang bersangkutan atau oleh orang lain tentang subjek penelitian (Abdussamad, 2021). Cara pengumpulan data ini bersifat sekunder yang Penulis dapatkan dari pengamatan terhadap jurnal, buku, *website*, dan dokumen resmi seperti arsip dan laporan pemerintah yang relevan dengan topik penelitian, yaitu implementasi kebijakan penertiban dan penanganan PGOT di Kota Tegal.

1.9.7 Analisis dan Interpretasi Data

Menurut Miles dan Huberman (dalam Hardani, 2020), analisis data dalam pendekatan kualitatif terdiri dari tiga alur, yaitu sebagai berikut:

1. Reduksi data, yaitu proses pengolahan data yang telah diperoleh dengan merangkumnya, memfokuskan, mengklasifikasikan, menghilangkan informasi yang tidak relevan, dan mengorganisasi data sedemikian rupa sehingga dapat ditarik sebuah kesimpulan.
2. Penyajian data, yaitu kegiatan yang dilakukan setelah kumpulan data disusun dengan lengkap, sehingga memudahkan dalam penarikan kesimpulan. Data yang diperoleh baik dari studi kepustakaan maupun penelitian lapangan kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif untuk

disajikan dalam bentuk teks naratif (catatan lapangan), grafik, ataupun bagan.

3. Penarikan kesimpulan, yaitu tahap akhir dari proses analisis suatu penelitian yang menghasilkan temuan baru terkait topik permasalahan yang sedang dikaji. Simpulan dalam penelitian kualitatif merupakan temuan baru yang menggambarkan suatu objek yang sebelumnya masih abu-abu menjadi lebih jelas setelah dilakukan penelitian. Hasil dari analisis tersebut juga dapat dijadikan sebagai bahan evaluasi untuk menentukan tindakan lanjutan dalam rangka perbaikan.

1.9.8 Kualitas Data

Sebagaimana penelitian pada umumnya, penelitian kualitatif juga dilakukan untuk menjawab suatu permasalahan. Ini menunjukkan bahwa nilai hasil temuan dari setiap penelitian kualitatif memang memiliki urgensi tertentu terkait topik penelitian. Oleh karena itu, hasil temuan penelitian kualitatif harus diuji keabsahannya agar dapat dinilai mutu dan kualitas penelitiannya. Kriteria utama dari hasil temuan penelitian kualitatif adalah validitas data atau tingkat ketepatan antara data yang ditelaah dikumpulkan oleh peneliti dengan data yang benar-benar terjadi pada objek penelitian. Untuk menguji validitas dari data dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teknik triangulasi.

Menurut Sugiyono (2016), teknik triangulasi merupakan teknik pemeriksaan validitas data yang umumnya menggunakan berbagai sumber data sebagai media untuk memeriksa dan membandingkan tingkat ketepatan data yang telah diperoleh. Dalam penelitian ini, proses pemeriksaan tersebut dilakukan

melalui beberapa langkah, yaitu mencocokkan data dari hasil observasi dengan data dari hasil wawancara, serta mencocokkan hasil wawancara dengan informasi yang didapat dari dokumen-dokumen yang berkaitan.